KIESRAAD

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**KIESRAAD**

**Datum**
11 juni 2015

**Ons kenmerk**

**Inlichtingen**
mr. N. Qoubbane
T +31 (0) 70 426 6266
F +31 (0) 70 345 0879

**Uw kenmerk**



**Bezoekadres**
Herengracht 21
2511 EG 's-Gravenhage
Nederland

**Postadres**
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Nederland

**Internetadres**
www.kiesraad.nl

**E-mailadres**
kiesraad@kiesraad.nl

**Onderwerp**
Advies over de novelle inzake de Caribische kiescolleges voor de Eerste Kamer

## 1. Inleiding

In uw brief van 28 april 2015 verzoekt u de Kiesraad advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (hierna: novelle).

In de novelle wordt voorgesteld om zowel op Bonaire, Sint Eustatius als Saba (hierna: BES-eilanden) het kiesrecht voor de Eerste Kamer toe te kennen aan de leden van een kiescollege. Dit nieuw te vormen kiescollege heeft als (enige) taak om de leden van de Eerste Kamer te kiezen en wordt uitsluitend gekozen door en uit de Nederlandse ingezetenen van de drie eilandgebieden. Hiermee beoogt de conceptregeling, evenals het thans bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel inzake de eerste lezing van de grondwetswijziging in verband met de positie van de Caribische openbare lichamen[1], erin te voorzien dat Nederlanders in Caribisch Nederland, evenals Nederlanders in Europees Nederland, invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Anders dan het thans bij de Eerste Kamer liggende wetsvoorstel zal de conceptregeling er niet toe leiden dat niet-Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden hun kiesrecht voor de leden van de eilandsraad verliezen[2], aangezien niet de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen van de openbare lichamen, maar de leden van de in te stellen kiescolleges mede de leden van de Eerste Kamer zullen gaan kiezen.

In reactie op uw aanvraag biedt de Kiesraad u hierbij zijn advies aan over de novelle inzake de instelling van Caribische kiescolleges voor de Eerste Kamer. Mede gelet op de langdurige voorgeschiedenis – de Kiesraad bracht ook al eerder advies uit

[1] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 131, nr. 2 (artikel II, onder B).
[2] Vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 900, nrs. 1-3.

over een inventariserende notitie uwerzijds[3] – beperkt de Raad zich thans tot de in voorliggende novelle gemaakte keuzes.

**2.2. Samenvatting**
De Kiesraad kan zich vinden in de introductie van de rechtsfiguur kiescollege voor het Caribische deel van ons land, ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De keuze voor de instelling van een kiescollege per openbaar lichaam of een voor heel Caribisch Nederland heeft voor- en nadelen. De Kiesraad begrijpt de gemaakte keuze voor een kiescollege per eiland, maar zou er voor willen pleiten om deze keuze niet in de Grondwet te verankeren.

Met het oog op de lopende evaluatie van de staatkundige structuur van Caribisch Nederland en de in dat verband nog te maken (politieke) keuze voor de (definitieve) bestuurlijke inbedding van de drie eilanden, adviseert de Kiesraad om in de toelichting op de novelle een passage op te nemen over de verhouding van de voorgestelde novelle tot de (uitkomsten van deze) evaluatie.

**3. Algemene opmerkingen**
Eerder is er door de regering voor gekozen om de eilandsraden aan te wijzen als kiescollege voor de Eerste Kamer.[4] Aangezien ook niet-Nederlanders de leden van de eilandsraden kunnen kiezen en daarin zitting kunnen nemen – en het ongewenst wordt geacht om niet-Nederlanders invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer – is thans gekozen voor de introductie van uitsluitend door Nederlandse inwoners van de drie eilanden te kiezen kiescolleges.[5] De Kiesraad kan zich vinden in de introductie van de rechtsfiguur kiescollege ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Daarmee worden twee principiële kiesrechtelijke uitgangspunten verenigd: Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland verkrijgen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer en niet-Nederlandse ingezetenen van die eilanden behouden het kiesrecht voor de eilandsraden. Wel plaatst de Kiesraad enkele kanttekeningen bij in de conceptregeling gemaakte keuzes.

*3.1. Evaluatie nieuwe staatkundige structuur*
In overeenstemming met de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van de BES-eilanden,[6] wordt thans uitvoering gegeven aan de afspraak om de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur vijf jaar na het moment waarop de drie eilandgebieden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlands staatsbestel hebben gekregen, te evalueren.[7] Na deze evaluatie zal blijken of de destijds gekozen bestuurlijke inbedding van de BES-eilanden al dan niet ongewijzigd wordt voortgezet. Uit de toelichting op de novelle blijkt voor de Raad echter niet hoe de introductie van kiescolleges op de BES-eilanden zich verhoudt tot de hangende evaluatie van de nieuwe staatkundige

---

[3] Advies van 9 december 2014, te raadplegen via www.kiesraad.nl.
[4] In 2010 is reeds een wettelijke regeling tot stand gekomen over de destijds voorziene verkiezing van de Eerste Kamerleden door de leden van de eilandsraden. Hoofdstuk Ya, paragraaf 4, van de wet van 17 mei 2010 tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland. *Stb.* 2010, 347.
[5] Vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 900, nrs. 1-3. Zie ook het advies van de Kiesraad van 3 september 2013 inzake het ontwerpwetsvoorstel tot regeling van het kiesrecht van niet-Nederlanders bij de eilandsraadsverkiezingen. Te raadplegen via www.kiesraad.nl
[6] Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 5, p. 4; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 IV, nr. 38, p. 3.
[7] Bijlage bij *Kamerstukken I* 2013/14, 33 750 IV, X; *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 IV, A.

structuur van Caribisch Nederland. Verdere voorschriften over de Caribische kiescolleges worden immers opgenomen in het nieuwe artikel 132a van de Grondwet, dat ziet op de instelling en inrichting van de Caribische openbare lichamen. Met het oog op de nog te maken (politieke) keuze voor de (definitieve) bestuurlijke inbedding van de BES-eilanden adviseert de Kiesraad om aan de toelichting op de conceptregeling een passage toe te voegen over de verhouding van de voorgestelde novelle tot de (uitkomsten van de) hangende evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur van Caribisch Nederland.

**4. Opmerkingen met betrekking tot de conceptregeling**

De keuze voor een kiescollege per openbaar lichaam of voor heel Caribisch Nederland heeft praktische implicaties voor de wijze waarop onder meer de kandidaatstelling, de stemming en de vaststelling van de stemwaarde plaatsvindt. In de conceptregeling wordt uitgegaan van de instelling van een kiescollege per eilandgebied. Dit heeft, zoals in de toelichting op de conceptregeling is uiteengezet, overwegend praktische voordelen. Het sluit grotendeels aan bij de wijze waarop de leden van de eilandsraden thans worden gekozen en voorkomt dat politieke groeperingen, die per eiland verschillen, moeten samenwerken om een reële kans te maken dat hun kandidaten worden gekozen. Ook hoeven de leden ten behoeve van de stemming op de kandidaten voor de Eerste Kamer niet fysiek bijeen te komen, hetgeen in verband met de grote afstand tussen bijvoorbeeld Sint Eustatius en Bonaire als voordelig wordt beschouwd.

De Kiesraad ziet deze voordelen en begrijpt de daarmee samenhangende keuze voor drie afzonderlijke kiescolleges. Hij wijst er echter op dat er ook nadelen c.q. bezwaren verbonden zijn aan deze keuze. Die impliceert namelijk, zoals ook reeds is opgemerkt in de memorie van toelichting, separate procedures voor registratie, kandidaatstelling en vaststelling van de uitslag en hiermee zijn onmiskenbaar de nodige administratieve en bestuurlijke lasten gemoeid. Voorts wijst de Raad er in dit verband nog op dat een keuze voor een gezamenlijk kiescollege voor heel Caribisch Nederland op zich beter zou aansluiten bij de huidige – regionale – wijze van verkiezing van de Eerste Kamer in Europees Nederland. Dit zo zijnde, verdient het in de ogen van de Raad de voorkeur een keuze voor een van beide opties niet in de Grondwet te verankeren, maar de mogelijkheid van veranderende inzichten in de toekomst open te houden, zonder dat daarvoor dan eerst wederom de Grondwet moet worden gewijzigd. De Raad adviseert u dan ook om in de conceptregeling te opteren voor het bieden van beide mogelijkheden: ‘een of meerdere kiescolleges als bedoeld in artikel 132a, derde lid, van de Grondwet’.

**5. Wettelijke uitwerking kiescolleges**

Bij de instelling van de Caribische kiescolleges zijn verschillende grondwettelijke waarborgen van belang. Zo zal een stemwaarde gehanteerd moeten worden, om recht te doen aan het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging. Voorts zal de samenstelling van de kiescolleges zo moeten worden ingericht dat het stemgeheim is gewaarborgd.

Voor de wettelijke uitwerking van deze en andere waarborgen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige verkiezing van de
Eerste Kamer. De Kiesraad ziet met belangstelling uit naar deze nadere uitwerking in de regelgeving.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur